

EL PAPEL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

*Ramón Tamames Gómez**

La Constitución de 1978, fruto del consenso de todo el arco parlamentario, es la piedra angular del entramado jurídico vigente en España desde que se instauró la democracia, abarcando todos los aspectos de la vida de los españoles. Los temas económicos centrales de Economía y Hacienda se sitúan en el Título VII (artículos 128 a 136), aunque a veces aparecen menciones también en otros títulos. En este trabajo se ofrece un comentario de cada uno de los nueve artículos que componen el Título VII, poniendo de relieve su clara importancia para el desarrollo económico.

Palabras clave: *régimen jurídico, derechos constitucionales, competencias orgánicas, derecho político, España, 1978-2003.*

Clasificación JEL: *A13, K00, O00.*

1. Cinco lustros de vida

A modo de preámbulo, diremos que, con sus ya 25 años de vigencia, la Constitución Española de 1978 es la segunda más duradera del tortuoso y largo repertorio constituyente de las Españas, sólo por detrás de la que estuvo vigente de 1876 a 1923, inspirada por Antonio Cánovas del Castillo, y que vio acortada su vida en 1923, con la Dictadura de Primo de Rivera. Pero si ésa fue la realidad evolutiva en tiempo y número de sucesivos textos (nada menos que once), en sentido cualitativo la cosa es bien diferente, pues nuestra Carta Magna de 1978, constituye —según

casi todas las opiniones— la más ponderada de nuestras expresiones constitucionales, al no haber nacido como un «trágala», ni tampoco a modo de culmen de las imposiciones de una facción política sobre otra, a la usanza de las anteriores experiencias.

En el sentido filogénico y de visión pendular que utilizamos en la analítica de este trabajo, debe mencionarse como remedo de Constitución la de los Bonapartes contra España, esto es, la Carta otorgada de Bayona de 1808, formulada en la sima más profunda de nuestra Historia, tras las patéticas abdicaciones, en la citada villa vascofrancesa, de Carlos IV y Fernando VII, que dejaron la corona española en manos de Napoleón, y de las cuales pasó a su hermano José.

En contra de ese texto vergonzante, se elaboró, en «territorio libre», en lucha frente a la invasión francesa —no tan de «acción sin ideas e ideas sin acción»

* Catedrático de Estructura Económica, UAM. Cátedra Jean Monnet de la UE.

como dijo Karl Marx en *Revolución en España*—, en la Isla de León/Cádiz/1812, la Constitución más liberal de toda la Europa de su tiempo que, a pesar de su grandeza, sólo estuvo vigente de forma muy precaria entre 1812 y 1814, para ser traicionada por Fernando VII; y de 1820 a 1823, para ser destruida por la Santa Alianza y los «Cien mil hijos de San Luis» precisamente por el sufragio universal. No obstante lo cual, la Doceanista, o la Pepa (por su promulgación el día de San José de 1812) sigue considerándose como la madre de todas nuestras Constituciones.

Posteriormente, iría sucediéndose toda una serie de variaciones constituyentes (algunas de ellas como proyectos que no llegaron a tener vigencia), con el denominador común de que comportaban, con toda claridad, la ya aludida confrontación entre promotores y detractores, en lo que fue todo un movimiento efectivamente pendular.

En el sentido que apuntamos, ha de recordarse una segunda carta otorgada, el Estatuto Real (1834) de Martínez de la Rosa, promovido por los conservadores isabelinos contra el carlismo, y que apenas duraría tres años, pues precisamente la primera guerra carlista (1834-1839) acabaría por generar un profundo cambio político, que desembocaría en la nueva Constitución de 1837, de progresistas contra moderados.

Se dio entonces un impulso fundamental, que Miguel Artola ha llamado, con razón, la revolución burguesa de la primera mitad del siglo XIX, la que en pocos años facilitó el cambio de la sociedad estamental a la de clases, con la primera desamortización de Mendizábal de los bienes eclesiásticos, la libre contratación, la abolición de la Mesta y de los gremios, etcétera.

Pero realizada toda esa labor, con una orientación muy contraria, la Constitución de 1845, de moderados contra progresistas, fomentó la vuelta de los intereses oligárquicos, por mucho que hiciera posible algunas

reformas económicas de importancia, como la fiscal de Mon-Santillán de 1845. Se aseguró el reforzamiento del proteccionismo —con la excepción de los puertos francos de Canarias en 1852—, la puesta en marcha de las primeras líneas ferroviarias, etcétera, en lo que fue, indudablemente, una fase de progreso económico.

Diez años después, se plantearía, con pretensiones democratizantes, de progresistas contra moderados, el proyecto de 1854, resultado de La Vicalvarada (el pronunciamiento militar contra Narváez de ese año en el pueblo madrileño de ese nombre, después anexionado a la capital), y que no llegó a prosperar, y de ahí su sobrenombre de Nonnata, a pesar de lo cual, en ese contexto histórico, menos conservador, se produjeron algunos cambios económicos de importancia, destacando la segunda desamortización, la de Madoz de los bienes concejiles.

A partir de 1856, persistió la Constitución de 1845, en vigencia más que incierta dentro del turno de generales, Narváez y O'Donnell, que duraría hasta 1868, siendo así, con sus 23 años de vigencia, el tercer texto constituyente de mayor duración.

Pero el orden de 1845, de la alianza del Trono y el Altar, no podía seguir indefinidamente. Acabó al ser destronada Isabel II por la Revolución de septiembre de 1868, La Gloriosa, promovida por los militares progresistas, entre ellos fundamentalmente Prim. Y un año después, se promulgó la nueva Constitución; presuntamente de demócratas contra moderados, aunque ciertamente con el trasfondo del grave complejo psicológico del General Prim de no atreverse a proclamar la República. Una Constitución de corte mucho más democrático, con vuelta al sufragio universal de 1812; el mismo que en 1837 y 1845 se había hurtado a través del sufragio censitario, es decir, de sólo los inscritos en el censo de contribuyentes (nunca más del 10 por 100 de la población adulta). Esa Constitución de 1869, sólo rigió, y a duras penas, durante el sexenio

democrático (1869-1875), durante el cual se produjo la primera eclosión de sindicalismo y del ejercicio del derecho de huelga, todo ello bajo el impulso de los movimientos obreros provenientes de la Primera Internacional, amén de la tercera onda desamortizadora.

La caída de la primera República fue seguida de una nueva Carta Magna, la de 1876, de monárquicos conservadores contra republicanos mayoritariamente federalistas, hija del golpe militar del General Martínez Campos, que permitió el retorno de los Borbones.

Esa Constitución canovista («digan Vds. que son españoles los que no pueden ser otra cosa» Cánovas *di-xit*), sirvió de marco de referencia a la Restauración a partir de 1876, y a ella dedicó Costa los más sonoros epítetos en su libro *Oligarquía y Caciquismo*, al referirse a la «gran farsa constitucional»; entre otras cosas por la vuelta al sistema de sufragio censitario, hasta que en 1890 Sagasta introdujo de nuevo el universal para los varones mayores de 25 años. Sin embargo, siguieron prevaleciendo el método del «encasillado» para las elecciones (una legalización *de facto* del «pucherazo»), y el turno de partidos (conservadores y liberales) desde el Pacto de El Pardo de 1885.

La Constitución canovista se vio impactada por el desastre de 1898, y luego por el deterioro progresivo de la Restauración, con tres jalones importantes en la Semana Trágica (1909), la huelga general revolucionaria de 1917, y el gran desastre militar de Annual en la guerra de Marruecos (1921), todo lo cual llevó a que Miguel Primo de Rivera suspendiera la Constitución al proclamar la Dictadura en 1923. Y dentro del nuevo régimen siempre plagado de desorientaciones políticas, y con un partido pretendidamente único, que no llegó a funcionar, se proyectó una nueva Ley Fundamental; esta vez de corporativistas monarquizantes contra republicanos emergentes (Proyecto Aunós, 1929), texto al que nadie vio con posibilidades de prosperar.

Luego, los hechos acabaron definitivamente con cualquier sombra de la Constitución de 1876, al proclamarse la segunda República Española el 14 de abril de 1931, que ese mismo año promulgó su propia Constitución, esta vez de republicanos contra monárquicos.

Fue el de 1931 un texto altamente innovador, laizante, democratizador, con la introducción de las autonomías regionales dentro de un nuevo concepto de Estado: ni unitario, ni federal, sino integral. Sin embargo, la evidencia histórica demostró, una vez más, que no bastaba con normalizar en apariencia la vida política de un país con una nueva Carta Magna más o menos actualizada. La estructura económica y social, y sus desequilibrios, es lo que en definitiva iba a contar. Y en esa dirección, en la década de 1930, los hechos fueron tozudos una vez más; de tal modo que, en un contexto internacional turbulento, de fascismos y asaltos social-comunistas al poder desatados en media Europa, acabó llegando la guerra civil, que produjo la fractura histórica más honda de toda la historia de España.

Terminada la contienda fratricida en 1939, y proclamada que fue la victoria, que no la paz ni la reconciliación, con la dictadura del General Franco fueron imponiéndose las Leyes Fundamentales, desde 1942 a 1968. Un *corpus iuris* a modo de pragmáticas sanciones del Caudillo, que no pasaron de ser la vestidura seudodemocrática, con la peregrina, por antitética, idea de la democracia orgánica, que disfrazaba un sistema autoritario, totalitario, desde principio a fin, si bien es cierto que a la hora de la muerte del General, su Régimen estaba literalmente hueco desde el punto de vista político. Lo único que de las Leyes de Franco acabaría por prevalecer fue la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 1946, por la cual se promovió a rey a Juan Carlos I en 1955, para luego verse consagrado por la Constitución de 1978.

Sociológicamente, y por sus expectativas, la España de 1975 para nada se reflejaba en el Fuero de los Españoles, ni en los Principios del Movimiento, ni en ningún otro texto pretendidamente escrito para regir a perpetuidad en el claro propósito de no aceptar nunca la mayoría de edad política de todos los españoles —«todo atado y bien atado»—. Pero tales pretensiones de quietismo político empezaron a revelarse imposibles con el desarrollo económico sostenido que se produjo a partir del Plan de Estabilización de 1959, que al liberalizar los impulsos de crecimiento económico produjo los grandes cambios sociales y de mentalidad colectiva subsiguientes a un aumento importante del nivel de renta.

Finalmente, tras la recuperación de la Democracia, llegamos a nuestra Constitución de 1978, que como ya se ha dicho, en este año 2003 cumplirá sus primeros 25 años, el 6 de diciembre, día del referéndum de ese año y fiesta nacional desde entonces.

2. ¿Qué es una Constitución y para qué sirve?

Una Constitución es la piedra clave de la bóveda de todo el edificio jurídico de un país, y en ella puede explicitarse más o menos la influencia de una determinada corriente de pensamiento político. Si bien es cierto que cuando esto sucede de manera polarizada —tal como ocurrió, según hemos señalado, con los textos españoles que se sucedieron hasta 1975—, resulta difícil lograr un equilibrio duradero de las fuerzas en presencia. De modo que las constituciones de turno, en vez de ser verdaderamente abiertas a una normal sucesión de enmiendas innovadoras, fueron quedando listas para verse sustituidas por otra de signo diferente.

En ese contexto, la actual Constitución Española de 1978 es todo lo contrario a un texto ideologizado, porque en él no se asume una determinada dirección polí-

tica, salvo la idea general de la democracia, de los derechos humanos, y la convivencia. Y por eso mismo, la Constitución puede ser objeto de enmiendas, como ya ha sido el caso, con dos modificaciones puntuales del derecho electoral activo y pasivo para la participación en los comicios locales de los ciudadanos comunitarios residentes en España.

Ese carácter distinto de la Constitución de 1978, es resultado de una negociación sostenida a partir de los Pactos de La Moncloa (octubre de 1977), en cuya elaboración participó todo el arco parlamentario, desde el PCE hasta Alianza Popular, incluyendo UCD, catalanes y vascos. Luego, en el proceso constituyente, sucedió lo mismo, salvo que los vascos no quisieron tener representante en la Ponencia Constitucional. Y por mucho que los diputados del PNV no firmaran a la postre el texto constitucional, sí lo aceptarían plenamente *de facto* y también *de iure*, al apoyar el subsiguiente Estatuto de autonomía de Guernica.

En pocas palabras, la más importante novedad de la Constitución de 1978 es que constituye un texto aceptable para todos, combinando la unidad de la Nación como patria común con la existencia de las autonomías; del laicismo, con la tolerancia e incluso el reconocimiento del hecho religioso; de la democracia plena, con el papel constitucional asignado a las Fuerzas Armadas; de la monarquía, con la soberanía popular, con atribuciones claramente deslindadas para el rey, al margen de cualquier poder efectivo, pero con las funciones sustanciales de ser moderador de las instituciones, y siempre con el refrendo del Gobierno, Comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

3. Tres valores de la Constitución

A nuestro juicio, hay valores decisivos de la Constitución de 1978. El primero, que con ella se pretendió resolver la obsesión inútil, como dijo nuestro filósofo

José Ferrater Mora, reconociendo las particularidades de los diferentes espacios territoriales, nacionalidades y regiones, que integran España; un tema que a partir de 1978 fue desarrollándose con los Estatutos de las 17 Autonomías y de las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Otra cuestión fundamental radica en el hecho de que por el juego de los artículos 167 y 168, es imposible reformar el texto inicial de la Constitución sin consenso, con lo cual se rehuye el peligro de cambios que no sean verdaderamente necesarios y que no dispongan de apoyo popular suficiente. El tema es más que expresivo frente a los intentos soberanistas o de otros tipos de secesión más o menos subrepticios.

El tercer aspecto novedoso es quizá el menos mencionado, a pesar de lo cual es muy importante: la Constitución está redactada, todo indica que de forma consciente, con una cierta ambigüedad, para así permitir distintas lecturas. Un gobierno de visión social avanzada puede asumir su interpretación abierta hacia el progreso. En tanto que un ejecutivo de corte más conservador puede interpretarla con una lectura más restrictiva. Y en su lugar siempre, para resolver conflictos, está el Tribunal Constitucional.

Destaquemos por último que en sus 25 años de vida, la Constitución y todo lo que supone su desarrollo, ha permitido una vida económica y social compleja, con la consagración de la etapa de mayor prosperidad conocida en la historia de España, en un clima social y político de una estabilidad que España nunca tuvo antes. Por mucho que todavía quede el problema residual del terrorismo suscitado por ETA y sus secuaces, que practican o toleran el asesinato como arma política.

También es cierto que la nueva realidad de España, en lo que parece el puerto de arribo definitivo tras el largo periplo constituyente iniciado en 1808, se debe en parte considerable a la incorporación a la

Comunidad Europea en 1986. Como igualmente tendrá su importancia el hecho de que a partir del 2004, lo más seguro es que tengamos, como referencia permanente, la Constitución Europea de la que se está dotando la UE.

4. El desarrollo económico en la Constitución

Los temas económicos centrales de Economía y Hacienda se sitúan en la Constitución en el Título VII, que consta de nueve artículos (128-136) sin ninguna clase de división interna en capítulos o secciones. Su brevedad se debe a que hay otros artículos de contenido económico, con un primer bloque del Título Primero y más concretamente su capítulo segundo sobre derechos y libertades:

- Libertad de sindicación y derecho a la huelga (artículo 28).
- Derecho de propiedad (artículo 33).
- Derecho de fundación (artículo 34).
- El trabajo como derecho y deber (artículo 35).
- Convenios colectivos y conflictos laborales (artículo 37).
- Libertad de empresa y economía de mercado (artículo 38).

Dentro de esa primera área de cuestiones, debe subrayarse que el artículo 28 es invocable de inmediato ante los tribunales para reclamar su efectiva aplicación. En tanto que los artículos 33 a 38 son un conjunto de derechos y deberes que definen el marco del sistema económico y social; pero siempre sin que con base en ellos pueda reclamarse nada individualmente.

Pero además de esos ocho artículos, en cuyo detalle no vamos a entrar para no alargar este trabajo en demasía, han de mencionarse los artículos que refiriéndose a cuestiones fundamentalmente económicas aparecen en el capítulo tercero del Título Primero, como principios rectores de la política social y económica:

- Protección a la familia y la infancia (artículo 39).
- Distribución de la renta, pleno empleo y condiciones de trabajo (artículo 40).
- Seguridad social (artículo 41).
- Emigrantes (artículo 43).
- Medio ambiente y calidad de vida (artículo 45).
- Vivienda y suelo (artículo 47).
- Defensa de los consumidores (artículo 51).

Se trata de los llamados derechos sociales (artículos 39 a 43), que ya surgieron en diversidad de constituciones desde principios del siglo XIX, como compensación a las clases trabajadoras de la situación privilegiada de la burguesía y sus derechos políticos y sobre todo el de propiedad. En tanto que los artículos 45, 47 y 51 se refieren a un nuevo tipo de derechos y obligaciones —entre ellos los ecológicos—, que interesan a toda la sociedad en su conjunto.

Asimismo, debe recordarse que hay toda una serie de referencias a cuestiones económicas en el Título VIII sobre la organización territorial del Estado, pudiendo señalarse como las más importantes las siguientes:

- Haciendas Locales (artículo 142).
- Autonomía financiera de las CC AA (artículo 156).
- Fondo de Compensación (artículo 158).

En esos tres artículos de lo que se trata es de reordenar el marco de las haciendas municipales y de las Diputaciones Provinciales (amén de los cabildos y Consejos Insulares), crear *ex novo* ese mismo cuadro en las CC AA, y garantizar una cierta solidaridad entre regiones más y menos florecientes, respectivamente.

5. El Título VII sobre Economía

Es en el Título VII donde se centran las cuestiones generales de la riqueza (artículo 128), de la participación (artículo 129), de la política económica y la plani-

ficación (artículos 130 y 131), del sector de bienes públicos (artículo 132) y las cuestiones fiscales y de control (artículos 133-136). Sobre cada uno de esos artículos, que tienen clara importancia para el desarrollo económico, haremos un breve comentario.

Artículo 128: Función pública de la riqueza

1. La subordinación de la riqueza del país al interés general se formula análogamente a lo que sucedía en la Constitución republicana de 1931 (artículo 44), aunque tal vez con menor concreción. En el artículo 44 de la Constitución de 1931 se hablaba de «subordinación, expropiación, socialización, posible nacionalización de Servicios Públicos e intervención», incluyendo al final el principio de la no confiscación. Las diferencias entre la Constitución de 1931 y 1978, se deben, sobre todo, a la mayor presión socializante que había en las Cortes social-azañistas de la República. En cualquier caso, la Constitución de 1978 deja bien sentado que todo ha de subordinarse al interés general, y que los intereses de la sociedad han de prevalecer sobre los de carácter individual, por muy importantes que éstos sean.

2. El reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica, equivale al abandono definitivo de la teoría de la subsidiariedad, que prevaleció durante el régimen anterior, cuando todo en principio se reservaba a la iniciativa privada; de modo que sólo en caso de renuncia de ésta había de hacerse presente el sector público.

Artículo 129: Participación en los organismos públicos y en las empresas

1. La única forma de resolver la difícil y costosa situación de una Seguridad Social altamente compleja, consiste en impedir que la burocracia sea dueña y seño-

ra de sus destinos, haciéndose factible, contra esa situación la crítica permanente y directa de los usuarios y administrados. No basta con que se garantice la Seguridad Social según se expresa en el artículo 41, sino que además, es necesario poner en marcha un sistema de participación en las entidades públicas, para impedir o acabar con abusos, derroches e ineficiencias.

2. Adicionalmente hay que subrayar las diversas formas de participación de los trabajadores en la empresa que en este artículo se establecen para facilitar el acceso de los trabajadores a los medios de producción, sobre todo en la configuración del cooperativismo. La participación de los trabajadores en la empresa también prevista en el artículo 129 es igualmente una exigencia vital. En una sociedad desarrollada, de cierta madurez social, los aumentos de productividad exigen la presencia de los obreros en los órganos de decisión, tal como se ha desarrollado en el Estatuto de los Trabajadores y otros textos legales posteriores a la Constitución.

Artículo 130: Desarrollo de los sectores económicos

1. Se manifiesta en este artículo una preocupación especial por los que convencionalmente se denominan sectores deprimidos, que por sus características propias necesitan de apoyos concretos. La referencia se hace expresamente a la agricultura, ganadería, pesca y artesanía, cuyos agentes productivos adquieren así el derecho constitucional de disfrutar de ingresos comparables a los del resto de la población, por mucho que ese derecho no abarque la posibilidad de exigirlo ante los tribunales.

2. El tratamiento especial de las zonas de montaña se debe al hecho bien comprobado de una ley demográfica que nos dice: la población tiende a bajar de las montañas a los valles, con un desplazamiento

también claro del interior a las costas, que si no tiene algún tipo de compensación puede llevar al despoblamiento de muchas comarcas interiores y de mayor altitud que la media.

Artículo 131: Planificación de la actividad económica

1. En el debate de la Constitución, éste fue uno de los artículos más polémicos, por la propuesta que hubo de introducir la expresión «planificación indicativa», que recordaba a la instaurada en 1962 y que estuvo oficialmente en vigor hasta 1975. Pero a la postre, el artículo se limita a hablar de planificación, sin ningún otro calificativo.

2. El procedimiento a seguir en el curso de la planificación se basa en las previsiones de las CC AA, contando con el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y de las organizaciones profesionales, empresariales y económicas. Es importante señalar que entre esas organizaciones económicas las hay de gran interés, como las de consumidores, ecologistas, padres de alumnos, vecinos, etcétera, que se ocupan de cuestiones importantes como consumo, medio ambiente, educación, urbanismo, vivienda, etcétera.

Artículo 132: Bienes de dominio público

1. En este artículo se hace la regulación básica del sector de los bienes de propiedad colectiva, estableciendo las condiciones que deben regir su disponibilidad, defensa y conservación. Ante los grandes abusos cometidos en el pasado en toda esta área, la regulación adquiere rango constitucional respecto de los bienes comunales —que pertenecen *pro indiviso* a los vecinos de un pueblo—, así como de los otros bienes de dominio público que pertenecen a la colectividad a escala local o nacional.

2. El dominio público se extiende a una serie de propiedades muy codiciadas para la privatización, como son la zona marítimo-terrestre (la influida por las mareas), las playas, el mar territorial (que puede ser de hasta 200 millas) y la plataforma continental, que no tiene una definición específica, pero que se entiende abarca por lo menos las 200 millas (a efectos de pesca), en su caso, o hasta la mitad del recorrido a la costa de enfrente.

3. El Patrimonio del Estado en el momento de promulgarse la Constitución lo formaban los bienes públicos de propiedad estatal afectos al uso público (edificios de los Ministerios y de los organismos autónomos, los Museos, Universidades, las carreteras, etcétera), y las empresas públicas. En cuanto al Patrimonio Nacional, está integrado por los bienes antiguamente propiedad de la Corona, y que después pasaron a convertirse en Patrimonio de la República, para, en 1940, integrarse en el referido organismo. Entre los bienes de Patrimonio Nacional hay que mencionar los reales sitios: el Palacio de Oriente, el Monasterio de El Escorial, los palacios de El Pardo, La Granja, Riofrío, Aranjuez, etcétera.

Artículo 133: Potestad tributaria

1. La soberanía fiscal del Estado sólo puede ejercitarse mediante Ley. Precisamente las Cortes nacieron a lo largo de la Edad Media en los distintos reinos cristianos de España con dos finalidades: aprobar los tributos y fiscalizar su aplicación, así como controlar la acuñación de moneda.

2. La disposición anterior sobre la soberanía fiscal del Estado no es obstáculo para que las CC AA puedan establecer y exigir tributos, siempre dentro de los límites del artículo 157.

3. No caben excepciones a las leyes fiscales generales (exenciones, bonificaciones, etcétera) sino en vir-

tud de una Ley. Se cierra así el paso a la existencia de grupos sociales privilegiados, o a la aparición de paraísos fiscales como áreas de menor presión fiscal en el conjunto del territorio nacional. Precepto que está en línea con el previsto en los artículos 138.2 y 139.2 sobre unidad de mercado. Lo cual no es óbice para que en la propia Constitución se reconozcan las particularidades fiscales tipo confederal de las tres provincias vascas y de Navarra, respetándose de esa manera derechos forales muy antiguos. Como también se reconoce la peculiaridad del Régimen Económico y Fiscal de las Islas Canarias.

4. El uso de los fondos públicos sólo puede hacerse conforme a la Ley. Cualquier gasto público debe ajustarse, pues, a la normativa aprobada por las Cortes, y fundamentalmente en los Presupuestos Generales del Estado. Todo otro gasto es ilegal.

Artículo 134: Presupuestos Generales del Estado

1. El presupuesto se ha definido como la «expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un año», y en nuestra Constitución, la iniciativa se reconoce al Gobierno de la Nación. Con la reserva de que en Cortes Generales los distintos grupos parlamentarios tienen la facultad de presentar enmiendas al proyecto, pudiendo el Congreso admitirlas o rechazarlas, análogamente a lo que sucede con las distintas leyes.

2. Los llamados principios de anualidad y de presupuesto único tienden a evitar la dispersión de los ingresos y gastos. El ejercicio para la aplicación del presupuesto es un año, que en España coincide con el de calendario. En cuanto al presupuesto único, significa que todos los ingresos y gastos de la Administración General del Estado deben incluirse en él. En vez de haber un presupuesto para el Estado, otro para los or-

ganismos autónomos y otro para la Seguridad Social, a partir de 1978 hay un solo presupuesto consolidado. Como también la Constitución innovó en lo relativo a la obligación de que en los presupuestos se establezca con claridad la cifra estimada de exenciones y bonificaciones —beneficios fiscales— a fin de impedir arbitrariedades y privilegios que podrían mermar la posibilidad de recaudación y, en definitiva, de gasto.

3. El Gobierno ha de preparar los presupuestos del ejercicio siguiente a lo largo del año anterior, debiendo estar el proyecto en las Cortes, a más tardar el 30 de septiembre, para su consideración por el Congreso y el Senado.

4. La prórroga del presupuesto del año anterior supone que cada Departamento de la Administración Central, los organismos autónomos y la Seguridad Social sólo pueden disponer, cada mes, de una doceava parte de su disponibilidad del año anterior.

5 y 6. El precepto de que el Gobierno puede presentar proyectos que signifiquen aumento de gasto sobre lo previsto en el presupuesto, confiere al poder ejecutivo una prerrogativa de la que en principio no puede disponer la oposición.

7. El presupuesto no puede tomarse como mecanismo para la creación de nuevos impuestos pues, de otro modo, un exceso de elasticidad presupuestaria podría originar toda suerte de arbitrariedades, al crearse tributos *ad hoc*, para atender a necesidades de gasto que en el fondo podrían tener carácter coyuntural, electoralista, etcétera.

Artículo 135: Deuda pública

1. La forma de obtener recursos el Estado es doble: vía impuestos e ingresos patrimoniales de distinto tipo (Hacienda ordinaria) y mediante la Deuda Pública (Hacienda extraordinaria). A la Deuda sólo cabe recurrir cuando los medios ordinarios no resultan su-

ficientes, y es lógico que su cuantía se limite por ley, en la propia de Presupuestos, donde ha de establecerse el tope de emisión.

2. Es compromiso del Estado el respeto de todas las leyes de emisión de Deuda Pública, siendo obligado incluir en el presupuesto, de modo automático y sin discusión posible, los recursos necesarios para atender a lo que se llama el Servicio de la Deuda, esto es, al reembolso del principal (amortización) y al pago de los intereses.

Artículo 136: El Tribunal de Cuentas

1. El Tribunal de Cuentas es una institución con larga tradición en la historia en España; instituciones de esta clase hubo en Navarra, Aragón, Castilla y León, etcétera. En la Constitución de 1978, el Tribunal tiende a revitalizarse como el brazo contable de las Cortes. Para ello se establecen las líneas generales a desarrollar ulteriormente por medio de una Ley Orgánica.

2. Todo el Sector Público, Administración Central, Organismos Autónomos, Seguridad Social, Comunidades Autónomas, Administración Local, etcétera, está sometido a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, que tiene la obligación de informar anualmente al Parlamento.

3. Lógicamente, siendo un órgano jurisdiccional el Tribunal de Cuentas, sus miembros deben disfrutar de las mismas prerrogativas que los Jueces y Magistrados.

6. A modo de conclusiones

En resumen, cabe decir que en la Constitución de 1978 todo lo económico quedó regulado, de manera básica, como un conjunto de preceptos interrelacionados y teniendo en cuenta los mayores avances que fueron produciéndose en la técnica constitucional moderna.

Posteriormente a la promulgación de la Carta Magna, ésta ha sido ampliamente desarrollada por medio de Leyes Orgánicas, que requieren, por su trascendencia, que se voten por la mitad más uno de los diputados que integran el Congreso, es decir, 176 como mínimo.

Naturalmente ocuparnos de todos esos desarrollos llevaría un espacio y un tiempo que desbordaría ampliamente los límites de este trabajo. Se trata, por lo

demás, de una cuestión en la que puedo remitir a los lectores, y perdón por la autocita, a la 9.^a edición de mi *Introducción a la Constitución Española* (escrito en colaboración con Laura Tamames), y que este año, con ocasión de cumplirse los 25 años de la constitución lleva un prólogo de Adolfo Suárez, cuya lectura es bien expresiva de cara a los problemas de la España actual.